

O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil*

Wesley Pereira de Oliveira **

Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Pesquisador do Grupo Economia e Desenvolvimento Amazônico da UFPA, Consultor de organismos internacionais em Brasília, D. F.

José Raimundo Trindade ***

Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPDE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professor Adjunto III da Universidade Federal do Pará, vinculado ao PPGE da UFPA Economista, Mestre em Teoria Econômica pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da UFPA, Professor e Pesquisador do PPGE e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) da UFPA

Danilo Araújo Fernandes ****

Resumo

Este trabalho analisa elementos do debate sobre o desenvolvimento amazônico no período entre 1946 e 1966. Para isso, busca construir uma ponte entre o processo de planejamento do desenvolvimento regional amazônico e os fundamentos teóricos e institucionais do debate nacional-desenvolvimentista que estava ocorrendo, no cenário nacional, durante esse período.

* Artigo recebido em abr. 2012 e aceito para publicação em out. 2013.

** E-mail: wpoeconomia@yahoo.com.br

*** E-mail: jrtrindade@uol.com.br

**** E-mail: danfernandes2@hotmail.com

Desse modo, insere-se o debate regional amazônico enquanto parte da discussão nacional, considerando suas particularidades e interação com a problemática da questão regional brasileira. Assim, ao entrelaçar o pensamento desenvolvimentista com a formação de um pensamento amazônico sobre desenvolvimento, constrói-se uma investigação específica sobre a evolução das estratégias de implementação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia em sua íntima relação com os conflitos e interesses divergentes entre o Estado nacional brasileiro e as elites regionais amazônicas, que redundaram, por fim, na substituição da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966.

Palavras-chave

Desenvolvimento regional; nacional-desenvolvimentismo; valorização econômica da Amazônia.

Abstract

This study examines elements of the debate on Amazonian development in the period between 1946 and 1966. To do so, seeks to build a bridge between the process of Amazonian regional development planning and the theoretical and institutional debate on national development that was taking place on the national stage during this period. Thus the debate on Amazonian regional development is inserted as part of the national discussion, considering its particularities and interaction with the question of Brazilian regional development. Thus, while intertwining development thinking with the formation of a thought about Amazonian development, builds a specific research on the development of strategies for implementing the Economic Recovery Plan for the Amazon in its intimate relationship with the conflicts and divergent interests between the Brazilian national state and Amazonian regional elites. This will result ultimately in the replacement of SPVEA by SUDAM in 1966.

Key words

Regional development; national developmentalism; economic valuation of the Amazon.

Classificação JEL: N9, N96, R5, R58.

1 Introdução

No período anterior à década de 40, enquanto, em nível nacional, se dava o debate sobre a industrialização e o desenvolvimento, a Amazônia passava por um momento de relativo isolamento em relação ao quadro nacional. Quadro este que foi quebrado parcialmente com a conjuntura estabelecida com a Segunda Guerra Mundial e, em definitivo, com o cenário estabelecido no período posterior, tendo em vista a estratégia de institucionalização do Plano de Valorização Econômica da Amazônia no período após a promulgação da Constituição de 1946.

Vale observar que, mesmo frágil, o debate sobre o desenvolvimento da região se impõe desde, pelo menos, a década de 30, tendo a tônica do discurso da maior integração da Amazônia ao Brasil como um de seus principais elementos (Becker, 2009; Fernandes, 2011). Um componente que se justifica, tendo em vista o fato de que a demanda pelos produtos oriundos da Amazônia vinha, geralmente, do mercado internacional, exigindo pouca articulação entre as economias local e nacional. As ações dos governos locais, de maneira planejada, visando ao crescimento econômico da região inexistiam, e a presença do Governo Federal com políticas de integração e/ou planejamento regional também não ocorreu, efetivamente, até o início da década de 40.

Entretanto, apesar do isolamento, vicejava uma economia local com padrões próprios e estabelecidos em torno do eixo de influência das duas maiores aglomerações urbanas (Belém e Manaus).¹ Uma dinâmica endógena que teve forte relação com as contradições que vieram em seguida, em termos da formação de estratégias de desenvolvimento para a região. Por um lado, havia um jogo de interesses contraditórios das elites locais, as quais desejavam, ao mesmo tempo, a manutenção de políticas de valorização da borracha e uma estratégia de diversificação da base produtiva local, no sentido de uma maior integração com a economia nacional. Por outro, existia um interesse estratégico crescente da indústria nacional de artefatos de borracha pelo fornecimento de matéria-prima da Amazônia a um preço mais acessível.

¹ Não poucos pesquisadores (de diferentes épocas) observam e ressaltam a relação mais intensa da Amazônia com o exterior *vis-à-vis* aos demais núcleos regionais ou mesmo aos centros da economia brasileira. Arthur Cézar Ferreira Reis observa, ainda na década de 60, que “[...] encerrado o conflito [a Segunda Guerra Mundial], voltamos ao desinteresse mais intenso ou mais incisivo” (Reis, 1971, p. 373). Berta Becker, bem mais recentemente, pondera que “[...] na história da Amazônia o contexto internacional tem tido peso mais significativo e mais constante através dos séculos” (Becker, 2009, p. 202).

O período em foco marca, portanto, em definitivo, a retomada do debate nacional sobre a economia regional amazônica e sua estratégia de interação com a economia brasileira. Isso, contudo, tendo em vista um contexto aonde a economia regional se via fortemente acometida por problemas de ordem estrutural, profundamente relacionados aos impasses sobre os rumos de sua base econômica extrativista no período pós Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto, a segunda metade da década de 40 constituiu momento de grande relevância para a região amazônica, pois registrou o início da elaboração da primeira tentativa de planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira, isso como parte das alterações institucionais previstas no artigo 199 da Constituição de 1946 e dos debates que a partir daí se seguiram, culminando com o ato de criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953.

Este trabalho analisa elementos do debate sobre o desenvolvimento amazônico no período entre 1946 e 1966. Para isso, busca construir uma ponte entre o processo de planejamento do desenvolvimento regional amazônico e os fundamentos teóricos e institucionais do debate nacional-desenvolvimentista que estava ocorrendo no cenário nacional, durante esse período (Bielschowsky, 1996). Desse modo, insere-se o debate regional amazônico como parte da discussão nacional, considerando suas particularidades e interação com a problemática brasileira e enquanto questão nacional.²

Para chegar a tal objetivo, percorrem-se os seguintes caminhos: (a) retoma-se, primeiramente, a discussão da origem da formação da questão regional brasileira como componente de um discurso desenvolvimentista mais amplo no período após a Segunda Guerra Mundial; e (b) faz-se a análise do debate amazônico, tanto considerando suas particularidades quanto sua interação com os acontecimentos nacionais. Pretende-se, assim, uma caracterização da problemática amazônica como parte do debate sobre desenvolvimento e ações e planos nacionais daí decorrentes.

Considera-se que o debate que surgiu sobre desenvolvimento da (e para a) região amazônica na segunda metade da década de 40, apesar de relacionado com a discussão nacional que ganhou força durante o período, isto é, o pensamento nacional-desenvolvimentista, apresentou importantes diferenças em relação a este, uma vez que envolto em heterogeneidade estrutural entre a região amazônica e o centro-sul do País.

² Para Becker (2009), a importância desse período configura-se na exata medida em que o Brasil, definitivamente, tomou consciência dessa região, seja pelos aspectos populacionais, seja pela dimensão territorial. Segundo ela "[...] a partir de então, a ocupação da Amazônia torna-se uma questão de Estado, bem mais complexa e acelerada" (Becker, 2009, p. 216).

Assim, ao entrelaçar o pensamento nacional-desenvolvimentista com a formação de um pensamento amazônico sobre desenvolvimento, pretende-se fazer uma investigação mais detalhada das especificidades da questão regional amazônica do período. Ao mesmo tempo em que se busca mantê-la como integrante, ou parte inseparável, do debate nacional sobre desenvolvimento que se tornou cada vez mais relevante no período pós Segunda Guerra Mundial.

O trabalho está dividido em quatro partes. Além desta **Introdução**, a seção 2 apresenta as principais características e a relação entre o pensamento nacional-desenvolvimentista brasileiro e o surgimento da questão regional. A terceira seção trata da discussão desenvolvimentista na Amazônia, tendo na SPVEA o *bechmark* da análise — por ser a primeira instituição criada visando ao planejamento do desenvolvimento regional. Finalmente, nas **Considerações finais**, faz-se uma análise mais geral, e conclui-se pelo argumento de que se formou, no período, uma configuração institucional específica na Amazônia, sobre a qual se impôs uma dinâmica de ciclo ideológico desenvolvimentista com um perfil regionalista.

2 O pensamento nacional-desenvolvimentista e a questão regional no Brasil

Em geral, o que se pretende aqui chamar de ideologia nacional-desenvolvimentista representa uma estratégia de desenvolvimento que se consolidou, no Brasil, na década de 50 e que tem como um de seus principais fundamentos a crença na intervenção estatal e no planejamento econômico enquanto instrumentos eficazes com o objetivo de tirar o Brasil da condição de país subdesenvolvido (Bielschowsky, 1996; Mantega, 1984). Para isso, segundo a concepção nacional-desenvolvimentista, as técnicas de programação econômicas serviriam, fundamentalmente, com o objetivo de ordenar uma estratégia de industrialização que colocasse o Brasil em um novo patamar de desenvolvimento; com melhores condições de incorporação de seus níveis de progresso tecnológico e com um padrão de crescimento mais adequado às suas necessidades em termos de seu perfil de mão de obra, aproveitamento suas potencialidades econômicas e sociais. Patamar que se pressupunha alcançar, à época, com uma melhor integração da economia nacional e o desenvolvimento do processo produtivo industrial com base no planejamento governamental e no maior controle e direcionamento das dinâmicas de mercado por parte do Estado brasileiro.

No entanto, é importante frisar que, se, por um lado, o objetivo do nacional-desenvolvimentismo era o de criar uma política de desenvolvimento orientada pelo Estado e baseada no aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações (Mantega, 1984), por outro, não se pode esquecer que, para alguns teóricos e técnicos governamentais mais influentes à época, essa estratégia só se tornaria viável, se fosse acompanhada também por uma superação dos desafios do desenvolvimento regional brasileiro. Ou seja, políticas que pudessem contribuir com a diminuição das desigualdades regionais e, ao mesmo tempo, servissem de instrumento capaz de criar condições estruturais favoráveis para a melhoria e a ampliação do nível de integração do mercado interno, assim como para a criação de alternativas de investimento industrial direcionadas para regiões periféricas, como o Norte e o Nordeste do Brasil.

Buscava-se com essa estratégia mais específica — e, de certa forma, complementar à lógica desenvolvimentista mais ampla — uma nova perspectiva de desenvolvimento nacional, capaz de viabilizar um aprofundamento da industrialização brasileira, a partir de um modelo de planejamento que permitisse ao Brasil um crescimento econômico mais equilibrado do ponto de vista regional. Uma linha de pensamento que se contrapôs às visões desenvolvimentistas de viés mais centralizador, direcionadas apenas ao estímulo ao crescimento econômico e industrial das regiões mais dinâmicas do País.

E é nesse sentido que se pode afirmar que muito do que se pretendia, na década de 50, como questões de interesse nacional passou, em alguns casos, por um debate acerca da controvérsia sobre o papel do planejamento do desenvolvimento econômico regional dentro de um processo mais amplo de desenvolvimento e distribuição do ritmo do crescimento industrial brasileiro. Aspecto que, ao mesmo tempo, passou a ser visto como uma estratégia política de natureza territorialmente integradora dos pontos de vista nacional e regional.

2.1 A emergência da questão regional no Brasil

Sabe-se hoje que a chamada “questão regional” ganhou notoriedade, principalmente, a partir do recrudescimento dos debates sobre as políticas de combate à seca e pela ameaça de fortalecimento político dos movimentos das Ligas Camponesas no Nordeste (Cano, 1985, 2000; Cohn, 1976). Sabe-se ainda que a divulgação dos primeiros dados das Contas Regionais que indicavam, no início da década de 50, um grau significativo na desigualdade do nível de renda regional no País representava, também, um fator político de fundamental importância para o curso do debate sobre a de-

sigualdade regional no Brasil. Debate que se intensificou, em seguida, passando a assumir um papel de grande importância na conjuntura política nacional, ao final do período de governo do então Presidente Juscelino Kubistchek.

É importante frisar, neste ponto, que, no entanto, apesar de seu maior destaque durante a segunda metade da década de 50, foi, mais especificamente, no período logo após o final da Segunda Guerra Mundial, que o tema do planejamento passou a fazer parte, de modo mais sistemático, das preocupações e dos debates governamentais brasileiros (Cohn, 1976; Furtado, 2007). A evolução e a emergência do debate sobre a questão do planejamento do desenvolvimento regional no Brasil tiveram, assim, em meados da década de 40, um momento de fundamental importância. Situação poucas vezes reconhecida ou tratada de forma relevante pela literatura que aborda o estudo da trajetória do pensamento e a consolidação de instituições desenvolvimentistas no Brasil.

Para D'aráujo (1992), por exemplo, a Constituição de 1946 é importante nesse ponto, pois avançou, principalmente, quanto ao tema do planejamento e da institucionalização de instrumentos efetivos para a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional, estabelecendo, em seu bojo, o ideário da “valorização”, do “desenvolvimento” e do “aproveitamento das possibilidades econômicas” de regiões consideradas deprimidas ou atrasadas economicamente. Dessa forma, o que a Carta Constitucional de 1946 propõe é assegurar uma política governamental de valorização de regiões deprimidas, como a Amazônia e o Vale do Rio São Francisco (artigo 29 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946), com o objetivo de assegurar alguma forma de intervenção estratégica do Estado nacional brasileiro no sentido de atrair investimentos para essas regiões menos favorecidas economicamente.

Ao todo, como afirma D'aráujo (1992, p. 43), “[...] 14 artigos dessa Carta envolviam, direta ou indiretamente, a obrigação que o governo tinha de planejar”. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se pretendia avançar com os instrumentos de planejamento do desenvolvimento nacional, buscava-se, por outro lado, uma estratégia de desenvolvimento que visava aumentar o equilíbrio e a distribuição dos investimentos em todo o território nacional. Estratégia que se buscava implementar através do estímulo ao crescimento e à integração econômica das regiões consideradas deprimidas, ou com dificuldades em conseguir sua alavancagem rumo ao processo de desenvolvimento ou crescimento econômico.

É nesse momento, portanto, que se iniciou, de modo mais contundente, um estímulo à criação de novos órgãos ou instâncias governamentais com o foco de atuação especificamente voltado para o planejamento, o fo-

mento e a elaboração de políticas de desenvolvimento regional. Foi com a criação de órgãos como a **Comissão do Vale do Rio São Francisco** (CVSF), a **Companhia Hidrelétrica do São Francisco** (Chesf), ambas em 1948, e a **Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia**, em 1953, que as experiências de planejamento regional se iniciaram, no País, de forma mais sistemática, nesse período. Organizadas do ponto de vista de uma estratégia institucional mais ampla e tendo o foco de atuação especificamente direcionado ao problema do desenvolvimento regional, essas experiências trouxeram consigo os alicerces de todo um leque de preocupações que se intensificaram com a elaboração de propostas de planejamento voltadas para o desenvolvimento de regiões periféricas do Brasil.

E, nesse sentido, a própria definição geográfica do espaço que deveria compor essas diferentes regiões — enquanto regiões de planejamento e objetos específicos para a elaboração de políticas de desenvolvimento regional — foi o resultado de um longo processo de discussão, que durou quase uma década. Os chamados “Planos de Valorização Econômica”, assim como as “políticas de combate à seca” no Nordeste surgiram, nesse contexto, portanto, a partir de iniciativas que representam um componente institucional importante e inovador dentro de um rol de perspectivas políticas e de orientação teórica de perfil nacional-desenvolvimentista.

Perspectivas que passaram, em seguida, a ser alimentadas por diagnósticos econômico e social que indicavam, com maior clareza, uma preocupação nacional crescente com o problema das desigualdades regionais, assim como a necessidade urgente de criação de novas estruturas organizacionais capazes de dar conta de uma demanda pelo planejamento do desenvolvimento regional brasileiro. Estruturas que serviram, por fim, ao longo da década de 50, para o objetivo fundamental de implementar estratégias de desenvolvimento, com capacidade de se constituírem em alternativas ao quadro de instabilidade político-institucional, que se agravava com o aprofundamento das secas e com a situação de estagnação econômica de algumas regiões brasileiras (Vieira, 2007).³

³ Nesse contexto, é importante salientar que um dos principais entusiastas das estratégias desenvolvimentistas direcionadas para a elaboração de políticas de desenvolvimento regional — o economista baiano Rômulo Almeida —, durante o segundo Governo Vargas, assumiu a chefia da equipe de Assessoria Econômica da Presidência da República. Assim, não por um acaso, durante esse período, um grande arcabouço institucional para a condução de políticas de desenvolvimento regional começou a ser elaborado e implementado pelo Governo Federal. E, nesse sentido, dentre outras coisas, o mesmo Rômulo Almeida transformou-se no principal responsável pela elaboração e pela implementação do projeto de criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado já em 1952. Em 1954, Rômulo chegou, inclusive, a ser designado para assumir a Presidência do Banco, de onde, logo em seguida, saiu por força do suicídio do Presidente Vargas (Furtado, 2007).

2.2 A questão regional e o nacional-desenvolvimentismo no Brasil

Dentre os órgãos ou instituições pioneiras na atuação em relação às políticas de combate à seca na Região Nordeste, pode-se destacar o **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas** (DNOCS), criado em 1945. Órgão remanescente da antiga **Inspetoria de Obras Contra as Secas** (IOCS), criada em 1904 e depois transformada, em 1909, na **Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas** (IFOCS), o DNOCS, representava, aos olhos da nova perspectiva desenvolvimentista em voga, o que de mais atrasado poderia existir em termos de políticas de desenvolvimento regional. Segundo Cohn (1976, p. 58), “[...] as atividades destes órgãos compreendiam não só o planejamento e, nesse sentido, a continuidade das soluções hidráulicas para o problema das secas, como também a definição e instauração de medidas emergenciais, durante o período de estiagem prolongada, para empregar a população atingida”.

Entre suas atividades, estavam, principalmente, medidas que tinham em vista amenizar temporariamente o problema da seca em períodos de forte estiagem, gerando grandes vantagens eleitorais para os seus proponentes e políticos patrocinadores. Ao mesmo tempo em que, por outro lado, não conseguia atacar de modo consistente o problema da seca em sua dimensão mais estrutural; o que alimentava, aos olhos dos desenvolvimentistas da época, a sensação de manutenção de um determinado jogo de relações políticas e interesses econômicos voltados para a manutenção do *status quo* que alimentava e fortalecia, em última instância, a condição de subdesenvolvimento dessas regiões. Ou seja, tratava-se de um conjunto de interesses políticos que se mantinham dependentes economicamente da política de combate à seca e que, por isso, pouco interesse tinham em, efetivamente, tentar resolver, de modo definitivo e no longo prazo, o problema do desenvolvimento da região.

De acordo com Amélia Cohn (1976), essa situação só começou a se transformar, principalmente, a partir da criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952. Iniciativa que, pela primeira vez, trouxe, em sua estratégia, algo próximo ao que se poderia conceber como sendo uma política de desenvolvimento regional mais integrada e com uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento da região. Uma política que parecia, finalmente, visar, de fato, à “[...] ampliação do modo de conceber os problemas do Nordeste: de que estes não se resumiam às secas, mas à estrutura de produção da região” (Cohn, 1976, p. 62). Ou seja, apresentou uma perspectiva de desenvolvimento regional orientada por uma estratégia de fomento às ativida-

des produtivas que pretendiam transformar a realidade econômica regional nordestina como um todo.

E, nesse sentido, o contexto histórico e a difusão das ideias desenvolvimentistas nos ambientes institucional e técnico brasileiros, durante o Segundo Governo Vargas, podem ser considerados variáveis que cumpriram um papel de extrema relevância para o sucesso e a propagação dos ideais do planejamento para o tratamento da questão regional brasileira. Ou seja, constituíram um ambiente ou contexto institucional “pró” planejamento, o que representou um importante elemento favorável à mudança do perfil de atuação institucional do Governo Federal no que diz respeito à política de desenvolvimento regional nordestina e amazônica no período.

A participação importante e favorável do industrial paulista — e, então, Ministro da Fazenda do Governo Vargas —, Horácio Lafer representa, nesse contexto, também, o sentido mais profundo e evidente da harmonização de interesses entre os segmentos industriais paulistas e a estratégia desenvolvimentista direcionada para a Região Nordeste, por exemplo. Movimento que passou a ser encabeçado e estimulado, em seguida, pela atuação de Celso Furtado enquanto primeiro Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). No entanto, é importante ressaltar que, apesar do ambiente favorável à ideologia nacional-desenvolvimentista no Brasil, a iniciativa de elaboração de uma política de desenvolvimento regional teve como sua característica mais proeminente, nesse momento inicial, a necessidade de se dar uma resposta política imediata à questão social brasileira, que se aprofundou já no início da década de 50 (Cohn, 1976), e não, diretamente, o interesse ou a necessidade do processo de industrialização brasileiro em curso. O que aconteceu, de modo mais evidente, somente alguns anos mais tarde. Como avalia Amélia Cohn:

Vale dizer, o desenvolvimento do Nordeste se torna necessário para a manutenção do padrão de integração do sistema político e social nacional, e não para a expansão, em termos econômicos, do sistema capitalista de produção no Brasil. E é nesse sentido que se afirmou que o problema econômico nordestino é muito mais um problema regional do que nacional, em termos da própria racionalidade econômica do sistema. A década de 50 apresenta um Nordeste com graves tensões que põem em jogo — pelo menos acreditava-se — a própria estrutura política vigente (Cohn, 1976, p. 64).

Nesse primeiro momento, portanto, o que parece que estava em jogo ainda não era uma preocupação ou interesse por parte das elites políticas e industriais paulistas e brasileiras em se criarem alternativas ou oportunidades rentáveis de acumulação de capital para os setores dinâmicos de sua economia em direção ao Nordeste. A ordem aqui, parece, ainda era a tentativa das lideranças políticas nacionais de responder à questão regional nor-

destina a partir de uma estratégia mais de política social do que, propriamente, de política de desenvolvimento econômico.

Da mesma forma, no caso específico da Amazônia, a situação também parece que era ainda de pouca clareza em relação a uma estratégia de desenvolvimento mais consistente para a região. A falta de interesse político, ou mesmo social, explícito em relação a questões propriamente relacionadas ao processo de desenvolvimento amazônico representou, nesse contexto, um importante fator limitador, o qual influenciou sobremaneira o perfil das disputas que viriam a ocorrer no que diz respeito às políticas de valorização econômica para a região no período logo imediato do Pós-Guerra. A estratégia implementada durante a Segunda Guerra Mundial, com a criação do Banco de Crédito da Borracha (criado em 1942), foi uma tentativa de se constituírem mecanismos que pudessem servir como instrumentos capazes de soerguer a economia exportadora local, vinculada, diretamente, aos interesses norte-americanos, pelo fornecimento de matérias-primas para a sua indústria. Pouco apelo tinha, portanto, essa ideia em termos da estruturação de uma política de desenvolvimento regional com fortes vínculos com uma estratégia de desenvolvimento nacional em um nível mais específico e integrado com estratégias de perfil nacional-desenvolvimentista.

Nesse caso, a estratégia de planejamento para a Amazônia começou a se constituir, da mesma forma como no Nordeste, de maneira mais consistente, apenas no início da década de 50, com a criação do Banco do Crédito da Amazônia (BCA), em 1950, e com a criação da SPVEA, em 1953. Foi nesse momento que, do ponto de vista mais efetivo, se implementou toda uma nova estratégia e se criou uma institucionalidade sobre a qual se fundamentou a disputa ideológica sobre o papel dos atores locais nos processos de desenvolvimento regional e nacional. Uma disputa que se prolongou até meados da década de 60 e que tinha como seu objetivo fundamental resolver a prioridade entre dois projetos institucionais básicos: o primeiro, mais “endógeno”, voltado para o fomento à produção e à diversificação das economias local e regional amazônica; o segundo, de viés “exógeno”, direcionado a aspectos ligados a interesses de geopolítica nacional e à ampliação da infraestrutura e à atração de atores de outras regiões do País, com o objetivo de alavancar um volume significativo de investimentos para a região.

Mais adiante, entrar-se-á em detalhes sobre esses dois pontos do debate. Por enquanto, interessa apenas serem ressaltados os diferentes contextos em que as políticas regionalistas se enquadraram e se relacionaram, mesmo que de maneira tangencial, em relação às políticas desenvolvimentistas em nível nacional, no período pós Segunda Guerra Mundial.

3 O planejamento do desenvolvimento da Amazônia e suas implicações no período 1946-66

Durante os anos da Segunda Guerra Mundial, um novo cenário configurou-se na Amazônia, com a retomada da extração gomífera como advento dos “Acordos de Washington”, em 1942. Mudanças na sociedade, agora com um contingente populacional mais expressivo do que nos anos anteriores⁴ — principalmente, devido às políticas de imigração adotadas pelo Governo Federal durante a retomada da produção gomífera —, e mudanças institucionais estabeleceram ambiente propício a uma nova trajetória econômica, de maior integração da Amazônia aos circuitos de acumulação nacionais. Esse, por sua vez, não por um acaso, foi o período embrionário do processo de planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia.

O discurso do Governo nacional referente às políticas de desenvolvimento da região amazônica era diretamente vinculado à discussão federal sobre planejamento nacional. Esta seção trata, justamente, da relação entre o desenvolvimento da Amazônia e a perspectiva nacional-desenvolvimentista durante o seu período de auge e declínio, entre 1946 e 1966.

Considera-se que é possível segmentar o discurso e as políticas do período para a Amazônia em três momentos, dotados de características comuns suficientes para possibilitar uma divisão temporal, destacando sempre a relação dos acontecimentos na região com o ideário desenvolvimentista nacional, conforme apresentado anteriormente.

O primeiro período compreende os anos 1946-52, caracterizado como sendo embrionário na discussão sobre planejamento regional amazônico; o segundo abrange o intervalo 1953-59, período de implementação das políticas resultantes do esforço de normatização das ideias pensadas no período anterior; e, finalmente, os anos 1960-66, caracterizados como de tentativa de reforma e de decadência do modelo aplicado.

Não por coincidência, a periodização sugerida tem, na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o *benchmark* de toda a discussão, ou seja, a periodização acima listada trata de momentos anteriores ao surgimento da SPVEA, de sua criação e de elaboração dos programas e de sua decadência. Acredita-se que os períodos embrionários, de

⁴ Como nota Becker (2009, p. 216), entre “[...] 1950 e 1960 a população total da Amazônia cresce de 1 milhão para quase 5 milhões, acentuando-se na década de 60”. Nesse período, ocorreu a terceira grande onda de crescimento demográfico e de ocupação populacional mais intensa da região, as duas primeiras aconteceram, respectivamente, no período da borracha (final do século XIX) e nos anos do esforço de guerra (1941-44).

vida e de morte desse órgão representam bem a “*démarche*” histórica de desenvolvimento no período em estudo.

3.1 O período embrionário da discussão sobre desenvolvimento na Amazônia: 1946-52

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, grande parte das instituições criadas como resultado do esforço de guerra do País foi mantida. No intuito de assegurar a manutenção dos órgãos, de buscar algum projeto que primasse pela valorização da região e de tentar garantir a presença do Governo central por um tempo mais prolongado no espaço amazônico, o Deputado do Amazonas Leopoldo Peres tomou a iniciativa de elaborar uma emenda que deu origem ao artigo 199 da Carta Constitucional de 1946 (Mendes, 1958).

Assim, o momento tido como inicial dessa primeira fase da discussão sobre planejamento da Amazônia foi a inserção, na Constituição de 1946, do referido artigo que trata de um plano de valorização da Amazônia. Assim, consta, no artigo 199, que:

Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.

Parágrafo único - Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal (Brasil, 1946).

O compromisso em dedicar um mínimo de 3% da renda tributária da União à região amazônica ecoou como um ato de atenção da Federação para com a região. O referido artigo ainda enfatizava que os estados e territórios (e respectivos municípios) amazônicos destinassem igual percentual para a mesma finalidade. É importante ressaltar que o movimento federalista dos constituintes de 1946 em prol dos programas de valorização regional ia em oposição ao contexto da época, quer dizer, o que se privilegiava era uma alternativa à lógica predominante em que os investimentos eram realizados em áreas onde a rentabilidade do capital apresentava melhor retorno, o que significava aplicar em áreas do centro-sul (SPVEA, 1960a).

Mendes (1958) argumentava que o sentido da valorização era mais do que, simplesmente, enriquecer a região, mas, sim, também dignificá-la. O autor apresentou de forma ímpar a caracterização dos problemas da região, inserindo a própria (in)consciência do homem amazônico como parte deles. Nas palavras do referido autor:

Os empecilhos que a Amazônia tem encontrado não são todos exteriores a ele, alguns procedem do seu próprio eu — e nem sempre ele o sabe. A tomada mesmo de consciência da miséria do homem do barranco é-lhe vedada, porque não possui o escalão de comparação: não conhece mais do que o horizonte curto de seu igarapé ou rio, e da floresta em que vive emparelhado. Não encontra oportunidade de identificar sequer o que pode e o que deve reclamar, porque não conhece o que é reclamável. Não ambiciona, porque sua ambição não teria objeto. Não desespera, porque não chegou a esperar. Está conformado, porque não pôde ser informado. Este, o homem a margem dos rios. Não o das cidades, e a Amazônia tem-nas do tamanho de Belém e Manaus — cerca de 300 mil, mais de 100 mil habitantes, respectivamente (Mendes, 1958, p. 37).

Os movimentos de confrontação e interação das elites locais e nacionais em prol da valorização econômica da Amazônia, assim como as consequências das políticas implementadas na região, delineiam um mosaico de estudos ainda pouco conhecido nacionalmente, porém extremamente importante, em função do papel que essa região passou a cumprir no cenário brasileiro, desde então.

3.1.1 A formação do discurso desenvolvimentista-regionalista na Amazônia

Na perspectiva da formação do discurso desenvolvimentista que se vinha desenhando desde os anos 30, a Amazônia iniciou, a partir da segunda metade da década de 40, sua fase de discussão mais aprofundada sobre desenvolvimento. De certa forma, pode-se afirmar que, durante esse período, começaram a se forjar, em torno da Amazônia, uma unidade discursiva e uma nova institucionalidade, com uma orientação ideológica de viés tipicamente desenvolvimentista, mas com um forte viés regionalista.⁵ Assim, percebe-se, na região, a construção de uma estratégia visando sanar alguns gargalos amazônicos históricos, tidos como entraves ao desenvolvimento regional.

Dentre as várias estratégias ventiladas à época, destaca-se a busca, via planejamento, pela superação definitiva do período crítico da economia amazônica iniciado com a crise da economia gomífera, em 1912, enfatizando aspectos como: a diversificação da base produtiva da região; a melhoria

⁵ Institucionalidade e pensamento de viés desenvolvimentista-regionalista são referidos aqui como um conjunto de ideias e iniciativas — de cunho político, econômico e cultural — que tinham em comum certo grupo de diretrizes voltadas para a formação de um projeto de desenvolvimento regional com um caráter, ao mesmo tempo, independente e complementar em relação ao projeto desenvolvimentista brasileiro em um sentido mais amplo (Fernandes, 2011).

da oferta de serviços básicos (como educação, saúde e infraestrutura); a necessidade de serem mais bem conhecidas as potencialidades dos recursos naturais da região; a demanda pela criação de instituições de pesquisa e pela necessidade de integração da Amazônia à economia do País. Como um todo, como pode ser verificado, foram vários os objetivos que se consolidaram no debate sobre desenvolvimento regional amazônico, durante o período desenvolvimentista brasileiro, que tiveram larga aceitação na formação de um discurso desenvolvimentista em molde regionalista na Amazônia, durante as décadas de 40 e 50.

Esse contexto político de contestação e pressão sobre as instituições nacionais justifica-se e explica-se, enquanto fenômeno sociológico e político, quando se observa que o cenário para a elite de aviadores e comerciantes da região não se apresentava como dos melhores em termos de perspectivas econômicas. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a demanda estadunidense pela borracha foi praticamente estancada, ficando, novamente, o setor extrativista exportador em situação iminente de crise.

Internamente, o mercado da indústria nacional da borracha aumentava sua demanda pelo produto, impulsionada, principalmente, pela nascente indústria de artefatos de borracha (Pinto, 1984). Ora, seria essa uma forma de, então, o setor exportador de borracha amazônica endereçar o produto para o mercado nacional. Era uma opção que seria ideal, se não fosse a contestação no que tange ao preço da borracha (a borracha asiática chegava a custar a metade do preço da borracha nacional). Nesse contexto, iniciou-se uma forte pressão da indústria nacional para o rebaixamento dos preços do produto. Algo que a elite gomífera amazônica não podia estar de acordo.

O que se configurou na região, naquele momento, portanto, foi a junção de um conjunto de ideias e/ou interesses que se tornaram as bases de um novo discurso desenvolvimentista de viés regionalista na Amazônia (Fernandes, 2011). Com isso, um novo ambiente institucional parecia estar se formando na região, e a movimentação que se fez no sentido de tornar efetivo o nascente projeto pela valorização econômica da Amazônia ganhou consistência e respaldo governamental.

3.1.2 A Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

Com a inclusão do artigo 199 na Constituição de 1946, a necessidade de um plano de valorização da Amazônia resultou em debate frequente nos últimos anos da década de 40 e no início da década seguinte. Criou-se, então, a Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da

Amazônia, que deveria preparar um plano — conforme discurso do então Ministro da Justiça, Benedito Costa Neto, proferido em 6 de dezembro de 1946 —, onde o projeto seria construído depois da realização de estudos e pesquisas sobre as reais necessidades amazônicas, pois assim

[...] poderá ser assegurada a elaboração de um projeto capaz de satisfazer, de maneira a mais cabal, aos superiores interesses da Amazônia, beneficiando aquela região, tanto no setor estritamente econômico, como, correlata e necessariamente, no setor do povoamento, da saúde pública e da educação o que redundará em benefício para todo o País, dada a incalculável riqueza do vale amazônico e a quase ilimitada perspectiva de progresso que oferece (Medeiros, 1948, p. 15).

O que se percebe, nesse discurso, é o aspecto, de certa forma, claro da crescente importância dos debates sobre planejamento e industrialização na segunda metade dos anos 40, que tiveram, como contrapartida, uma progressiva preocupação com os rumos das regiões menos desenvolvidas do País, as quais passaram, a partir daquele momento, a serem vistas como elementos limitantes de uma estratégia de desenvolvimento nacional mais ampla, ou seja, houve um incentivo revelado, por parte do Governo Central, à busca de melhorias das regiões menos desenvolvidas do País, pois tais regiões, continuando no atraso econômico, seriam um entrave ao projeto de desenvolvimento nacional.

Sabia-se, via orientação da Constituição de 1946, o quanto seria disponibilizado de recursos para tornar real o plano de valorização da Amazônia. Na Tabela 1, observam-se as estimativas do quanto seria destinado para a região, seguindo a orientação constitucional de disponibilização de 3% das rendas tributáveis do País. Tinha-se também a convicção de que os tais 3% resultariam em valores não inferiores a 300 milhões de cruzeiros a partir de 1949.

Tabela 1

Valor das rendas tributáveis do país e do percentual de 3% destinado ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia no Brasil — 1943-48

(Cr\$ 1.000)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁVEIS	PERCENTUAL DE 3%
1943	4.226.592	126.798
1944	5.631.423	168.943
1945	7.080.404	212.412
1946	9.366.880	281.006
1947 (1)	10.168.000	305.040
1948 (1)	10.921.450	327.644

FONTE: Medeiros (1948).

(1) Estimativa orçamentária.

Entretanto, ainda não eram sabidos de que maneira utilizar os recursos provisionados e qual o formato do órgão a ser criado para gerir esses recursos e elaborar e executar as políticas na região amazônica.

Como resultado de todo um debate sobre o Plano no interior da Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, algumas propostas foram apresentadas. Destacaram-se, no período, as contribuições do Deputado Gomes Ferreira e, principalmente, do Deputado Eduardo Duvivier. O substitutivo apresentado por Duvivier trouxe a proposta de criação da Superintendência da Valorização da Amazônia, que seria o órgão executor do Plano. A proposição do parlamentar recebeu emendas do então Senador Álvaro Adolpho em 1951,⁶ sendo elevada ao *status* de anteprojeto, no qual a Superintendência e a Comissão de Planejamento foram criadas (Oliveira Júnior, 2009). Percebe-se que o Anteprojeto do Plano de Valorização da Amazônia foi resultante de um demorado processo de discussão, que durou cerca de cinco anos, de 1946 até 1951.

3.2 A criação da SPVEA e o período de amadurecimento do discurso desenvolvimentista amazônico: 1953-59

O substitutivo do Deputado Duvivier, que, após receber emendas do Senador Álvaro Adolpho, foi convertido em anteprojeto, em 1951, foi, finalmente, transformado em lei dois anos depois. Trata-se da Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que dispõe a respeito do Plano de Valorização da Amazônia (PVA), cria a superintendência que será a executora do Plano e dá outras providências.

Dessa lei, quatro pontos merecem destaque. O primeiro diz respeito à própria explicitação do PVA e de seus objetivos, centrados na melhoria “dos padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País”.

O segundo trata da delimitação espacial correspondente à Amazônia (Figura 1), ou seja, da área que sofrerá ação a partir da execução do PVA. Segundo consta no artigo 2º:

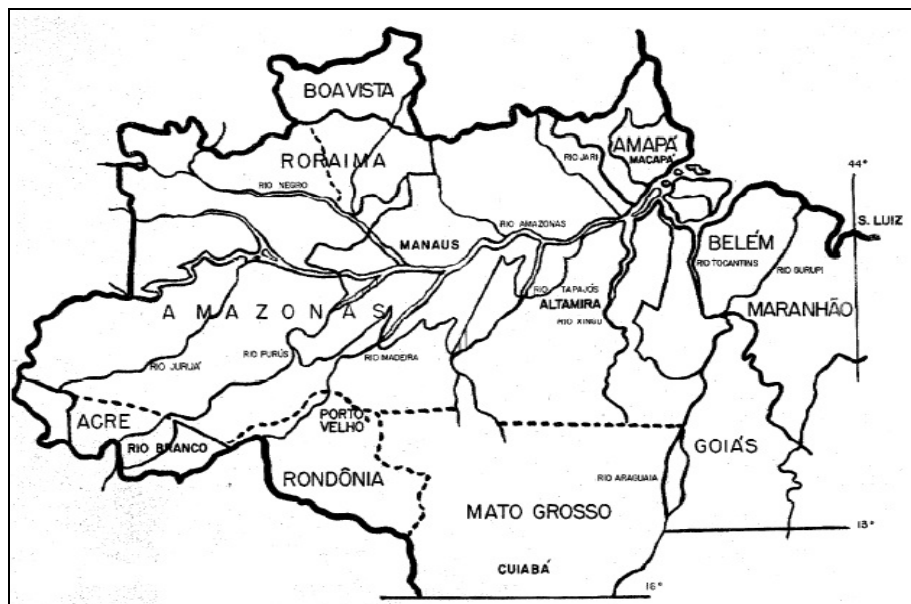
A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a

⁶ Parecer sobre o Projeto de Lei do Senado nº 73, de 1951.

do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º (Brasil, 1953a, art. 2º).

Figura 1

Amazônia e sua divisão territorial segundo a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia



FONTE: Brito (1998, p. 19).

O terceiro ponto diz respeito aos objetivos do Plano, apresentados em 14 tópicos, conforme o artigo 7º. São eles: (a) promover o desenvolvimento da produção agrícola; (b) fomentar a produção animal; (c) desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas; (d) promover o aproveitamento dos recursos minerais da região; (e) incrementar a industrialização das matérias-primas de produção regional; (f) realizar um plano de viação da Amazônia; (g) estabelecer uma política de energia na região, em bases econômicas; (h) estabelecer uma política demográfica; (i) estabelecer um programa de desenvolvimento do sistema de crédito bancário; (j) fomentar o desenvolvimento das relações comerciais; (k) manter um programa de pesquisas; (l) incentivar o capital privado; (m) orientar a organização administrativa; (n) manter um serviço de divulgação econômica e comercial.

Finalmente, o quarto ponto trata da criação do órgão que seria responsável pela execução do Plano, ou seja, especifica a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, diretamente subordinada ao Presidente da República.

Na Mensagem do Congresso Nacional de 1953, após a aprovação da Lei nº 1.806, Vargas argumentou que “[...] os esforços no sentido de recuperação de toda a região amazônica deverão entrar em nova fase, com a instalação, já autorizada pelo Congresso, da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia” (Brasil, 1953b, p. 196). A SPVEA, finalmente, teve sua instalação efetivada em Belém, no dia 21 de setembro de 1953. Os componentes da Comissão de Planejamento começaram as atividades, partindo, primeiramente, da elaboração do Regimento Interno e, no início de outubro, começaram efetivamente a preparar o programa emergencial (SPVEA, 1954).

Somente em 1954, com o Decreto nº 35.020, de 8 de fevereiro, Vargas aprovou o orçamento e o Programa de Emergência da Valorização Econômica da Amazônia (PE). Para começo das atividades de intervenção na região, o PE foi elaborado pela Comissão de Planejamento. A Comissão fez uma divisão dos trabalhos em seis subcomissões — (a) Produção agrícola, (b) Transportes, comunicações e energia, (c) Desenvolvimento cultural, (d) Recursos naturais, (e) Saúde e (f) Crédito e comércio —, para estudar diferentes temas da região amazônica, visando apontar seus problemas básicos e, a partir disso, esboçar uma lista de prioridades. Tal estudo foi denominado de **Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia**.

O orçamento previsto para execução do Programa contabilizava Cr\$ 330 milhões, sendo Cr\$ 300 milhões do Governo Federal e Cr\$ 30 milhões provenientes da contribuição dos estados e municípios da região (os 3% constitucionalmente previstos). Além das despesas administrativas e de manutenção de órgãos executivos e de representação, o orçamento do PE estava subdividido de acordo com as subcomissões apresentadas anteriormente, com exceção da Crédito e comércio. Ao final, duas grandes áreas tiveram prioridades na repartição dos recursos: (a) Transporte, comunicações e energia (26%) e (b) Saúde (25,75%).

Grosso modo, o PE revela três vertentes básicas: (a) conhecer o potencial da região em termos de recursos naturais; (b) agir em alguns problemas principais, visando amenizar o quadro entendido como de precariedade em que se encontrava a Amazônia, principalmente no que tangia a condições da população (saúde, educação, etc.); e (c) dotar a região de infraestrutura e de conhecimento agropecuário, para criar bases mais sólidas no processo de valorização.

Mahar (1978, p. 17) complementa, argumentando que o Programa “[...] não era realmente um plano, mas sim uma série de decisões políticas que *a posteriori* tomaram forma de plano”. Sendo, então, executado no decorrer de 1954, o Programa foi uma prévia de algo mais amplo que estava em fase

de elaboração concomitantemente à execução do programa emergencial, o I Plano Quinquenal da SPVEA. Vale ressaltar que a ideia inicial era a de que vários planos quinquenais fossem elaborados e executados em um período não menor do que 20 anos, conforme a Carta Constitucional de 1946.

Elaborado paralelamente à execução do PE, o I Plano Quinquenal de valorização da Amazônia começou a ser implementado em 1955. Feito pela Comissão de Planejamento da SPVEA, o I Plano Quinquenal era mais abrangente do que o PE. Porém, cabe aqui uma importante observação: o I Plano Quinquenal foi elaborado em um espaço de tempo muito curto e, como foi escrito em concomitância à execução do PE, não teve a exclusividade do esforço pensante em sua elaboração, pois se tinha que atender ao Programa de 1954.

Mesmo havendo possibilidade de aperfeiçoamento do I Plano Quinquenal com o passar do tempo, que não era muito, percebem-se o baixo grau de conhecimento sobre a região e o quão isso representa negativamente para os resultados que se esperava alcançar com a sua implementação.

Em termos de recursos, o valor total estimado para a execução do I Plano Quinquenal foi de pouco mais de Cr\$ 8,2 bilhões, conforme evidenciado na Tabela 2. No primeiro ano, por exemplo, a quantia orçada era de Cr\$ 1,1 bilhão, o que representava três vezes mais do que o destinado ao programa de emergência executado em 1954. Percebe-se que, em termos de prioridade orçamentária, a maior atenção foi dada às áreas Desenvolvimento agrícola (22,17%) e Transportes, comunicação e energia (21,55%). A concentração nessas duas áreas reflete bem algumas metas principais do I Plano Quinquenal, que eram incentivar a atividade agrícola, visando à diminuição da alocação de mão de obra na atividade extrativista, e melhorar as condições de infraestrutura das áreas abrangidas.

Tendo a dotação orçamentária mostrada na Tabela 2, a seleção das zonas prioritárias e os temas que receberam os recursos para execução do I Plano Quinquenal, pode-se realizar a análise dos fatores que tiveram influência na atividade da SPVEA. Com base no Relatório da SPVEA de 1960, os fatores positivos e negativos são listados a seguir. Como fatores que influenciaram negativamente a execução do I Plano Quinquenal, cinco podem ser listados como principais.

Em primeiro lugar, os defeitos de origem, problemas intrínsecos, como a dificuldade de engajamento de pessoal com competência técnica e a utilização de alguns métodos entendidos depois como impróprios para a ocasião em que foram aplicados, são marcantes, além dos problemas exteriores à SPVEA, tidos como mais influentes na redução do poder da ação da instituição, pois “[...] particularmente com o DASP e o Congresso Nacional,

a SPVEA entra freqüentemente em conflitos jurisdicionais, de competência, sofrendo seus planejamentos, nesses conflitos, sensível deformação” (SPVEA, 1960a, p. 109).

Tabela 2

Orçamento do I Plano Quinquenal da Superintendência do
Plano de Valorização Econômica da Amazônia — 1955-59

ÁREAS						(Cr\$ milhões)	
	1955	1956	1957	1958	1959	TOTAL DO QUIN- QUÊNIO	PER- CEN- TUAL (1)
Administração geral	50,0	50,9	52,2	54,2	59,0	266,3	3,24
Desenvolvimento a- grícola	214,0	262,3	322,6	448,8	575,7	1.823,4	22,17
Recursos naturais	93,9	129,0	129,0	117,0	117,0	585,9	7,12
Transportes, comu- nicações, energia	230,3	275,9	355,5	408,0	503,0	1.772,7	21,55
Crédito e comércio ...	170,7	221,8	280,0	347,2	429,5	1.449,2	17,62
Saúde	236,0	253,2	298,0	343,6	387,9	1.518,7	18,46
Cultura	113,4	135,9	154,1	190,2	215,9	809,5	9,84
TOTAL	1.108,3	1.329,0	1.591,4	1.909,0	2.288,0	8.225,7	100,00

FONTE: SPVEA (1960, p. 41).

NOTA: Os valores para 1955 são propriamente orçamentários, os demais resultam de estimativas.

(1) Percentual da área em relação ao total do quinquênio, elaborado pelos autores.

Em segundo lugar, outro fator negativo são as irregularidades e omissões no recebimento de recursos. O abandono de projetos e a execução parcial ou dispendiosa de outros não foram fatos raros. Cita-se também a confusão que se fazia na programação financeira por conta da inflação (de até 18%), que corroía o valor orçado, necessitando reajustar os valores provisionados.

Em terceiro lugar, havia escassez de técnicos. Como já falado, não existia um *staff*, em termos de quantidade e experiência, capaz de dar conta dos desafios que se propunha a superar na Amazônia. Vale lembrar que não era somente nos programas voltados para a região amazônica que tal fator era encontrado. No relatório aqui em menção, há, de forma clara, que a oferta insatisfatória de técnicos qualificados “[...] para incorporar às políticas de desenvolvimento regional e aos órgãos que as aplicam, tem sido, aliás, uma constante em todo o Brasil” (SPVEA, 1960a, p. 113).

Em quarto lugar, um elemento que influenciou de forma negativa as atividades da SPVEA foi a precariedade da estrutura empresarial. Ora, em uma região que ainda tinha, em suas veias, a presença marcante de um longo tempo de atividade extrativista e que não promoveu diversificação em

sua base produtiva, a ausência de empreendedores certamente era algo que se apresentava como entrave à região. Ocorreriam efeitos melhores, se houvesse lideranças empresariais que fossem capazes de absorver os recursos e utilizá-los no sentido de proporcionar um efeito multiplicador no retorno.

Em quinto e último lugar, mas de grande relevância, aparecem a diversidade geográfica e o desconhecimento científico da região. O fato de a região amazônica ter extensão continental, com baixíssima densidade demográfica e heterogeneidade em termos de solo, por exemplo, e carência de informações (científicas) mais precisas sobre ela teve como resultado a incerteza quanto ao potencial da Amazônia no período, o que inviabilizava a elaboração de políticas específicas e, ao final, interferia negativamente na atuação da instituição.

Já entre os fatores tidos como positivos que influenciaram a atividade da SPVEA, pode-se frisar o elemento de dinamismo na região gerado como fruto dos investimentos com recursos estatais, além do componente estratégico de inclusão do desenvolvimento regional como fator de interesse nacional. No que tange ao primeiro, a participação governamental como agente financiador em regiões com desenvolvimento tardio, como a Amazônia, em muitos casos, pode ser vista como o único caminho com o intuito de vislumbrar um processo de desenvolvimento nessas regiões. Entendia-se, nessa linha de raciocínio, com inspiração em uma matriz teórica desenvolvimentista, que a forma de amenizar as disparidades regionais (Amazônia e Nordeste) teria que fazer uso do planejamento e da atuação governamental, como elemento-chave da estratégia desenvolvimentista. Os limites e resultados de tal empreitada, no entanto, é algo que ainda falta ser investigado. E, para isso, é desenvolvido o próximo tópico.

3.3 O declínio e a crise do projeto de valorização econômica da Amazônia: 1960-66

Na **Introdução** do relatório **SPVEA (1954/60): Política de Desenvolvimento da Amazônia**, publicado em 1960, o então Superintendente do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, Waldir Bouhid, relata alguns fatos ocorridos durante os sete anos de funcionamento da SPVEA. Fica evidente a pressão e os boatos que se criaram, durante os anos da década de 50, sobre a instituição. Diz-se nela: “[...] continuamente a SPVEA foi objeto de campanhas difamatórias, que se sucediam na reedição de mentiras e intrigas perfeitamente desmoralizadas” (SPVEA, 1960a, p. 12). O Superintendente complementa:

Tudo isso se antepõe a certos interesses, que procuram se embuçar nas trincheiras da moralidade administrativa (triste moralidade) e da defesa da coisa pública para desencadear, através da imprensa a eles vinculada, a reedição dos velhos chavões de calúnias contra a SPVEA, já esclarecidas e reduzidas ao seu exato conteúdo (SPVEA, 1960a, p. 12).

Como se percebe, não bastassem os problemas orçamentários e a dificuldade de ação em terras pouco conhecidas, havia ainda opositores, por assim dizer, ao trabalho da instituição. Em sua avaliação, Bouhid mostra-se ciente de que a SPVEA não agiu de acordo com a “orientação metodológica mais racional”; uma vez que os resultados conseguidos no período ficaram aquém do que se desejava. Argumenta ainda que as ações da instituição deveriam ter sido orientadas por uma perspectiva mais técnicas; porém o quadro de pessoal, em vários níveis da Superintendência, não era adequado o suficiente para atender a tal exigência. Bouhid critica ainda a interferência do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que, segundo ele, acabava por tirar a autonomia do órgão para a elaboração de desenho de política de desenvolvimento regional.

Findado o I Plano Quinquenal e observados os resultados aquém do esperado, a SPVEA passou por importante reformulação em termos de proposição de instrumentos de política de desenvolvimento regional. Vários fatores de ordem política e de gestão puderam indicar os problemas verificados nos primeiros sete anos de funcionamento do órgão. Entre os principais problemas verificados, estava o descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária por parte das diferentes esferas de governo (Pereira, 1976).

Outro fator importante, ressaltado por vários analistas, é o considerado conflito de interesses que existia entre a esfera técnica e a esfera política, o que criou problemas dos mais variados tipos durante todo o período de funcionamento da instituição (Brito, 2001). É nesse contexto que se iniciou uma avaliação sobre a necessidade de se implementarem políticas de incentivos fiscais com o objetivo de atrair investimentos externos para a região. O que, de certa forma, desencadeou um processo de conflito entre os interesses locais e a estratégia do Governo Federal para a região. Iniciativa esta que, com a Lei nº 4.216, de 1963, foi sedimentada,⁷ chegando, por fim, a ser implementada e gerando uma série de incertezas sobre os rumos das políticas de desenvolvimento na região. Incertezas que foram, em definitivo, resolvidas com a implantação do Golpe Militar de 1964.

⁷ “A Lei n. 4.216/1963 revogou o artigo 34 da Lei n. 3.995/1961, que havia criado a política de incentivos fiscais para o nordeste, coordenada pela SUDENE, ampliando essa estratégia também para a Amazônia” (Brito, 2001, p. 143).

Neste ponto, é importante ressaltar o clima de discórdia que acompanhou o período após o final do tempo de execução do I Plano Quinquenal e os momentos que antecederam ao Golpe Militar de 1964. Como elemento de disputa discursiva a favor do órgão e de sua estratégia de planejamento, vários dados foram ressaltados por defensores regionalistas do projeto de valorização econômica da Amazônia. Dentre as principais realizações da SPVEA, algumas foram elencadas como exemplos de sucesso da instituição. Dentre elas, podem-se citar: a realização, de maneira pioneira, de inventários florestais de fundamental importância para o mapeamento das riquezas existentes na região; o melhoramento, em Belém e Manaus, dos sistemas de geração e de distribuição de energia elétrica; a construção de escolas, centros de pesquisas e hospitais; a criação do primeiro Centro de Pesquisas Florestais da região (em Santarém); o financiamento de refinaria de petróleo em Manaus e de uma fábrica de cimento no Pará (Pandolfo, 1994).

Com a implantação do regime militar, no entanto, em 1964, o Governo que se instalou tinha um discurso claramente contrário ao modo de funcionamento da antiga instituição. Após um período de avaliação de dois anos, finalmente o novo Governo resolveu (em 1966) instituir um novo modelo de política de desenvolvimento para a Amazônia. Esse novo modelo passou a ser conhecido como “Operação Amazônia”. Assim, em seu artigo 53, a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, resolve que “[...] fica extinta a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia — SPVEA — criada pela Lei número 1.806, de 6 de janeiro de 1953”, e, no artigo 9º, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) é criada. Encerrou-se, com isso, um período de planejamento do desenvolvimento na Amazônia, e começou um novo ciclo de políticas na região, a partir daí, profundamente marcada pelas diferentes formas de ocupação, que se deram em torno de duas tipologias básicas: a da Zona Franca de Manaus e a do padrão primário-exportador estabelecido nos Estados do Pará e de Mato Grosso.⁸

Com o Golpe Militar, a estratégia de retirada da autonomia e da influência das elites locais sobre a instituição foi completamente definida, dos pontos de vista político e institucional, com o aparecimento da “Operação Amazônia”. Com ela, a política de incentivos fiscais tornou-se um dos carros-chefe do processo de atração de novos atores para a região, o que veio, após não muito tempo, a sedimentar o clima de descontentamento das elites regionais com a atuação do Governo Federal na região.

Pelo menos, duas posições tentaram explicar as causas do fracasso e, por fim, do encerramento da SPVEA. Em primeiro lugar, existia o discurso

⁸ Ver Trindade e Oliveira (2011).

de que o fracasso da instituição estaria atrelado ao não cumprimento dos dispositivos legais que obrigavam o repasse de 3% da receita da União, o que teria inviabilizado o funcionamento mais efetivo do órgão. A segunda interpretação, encabeçada por representantes do Governo Federal, “[...] atribui o fracasso da SPVEA à dificuldade de absorção do princípio organizacional traçado para balizar sua estrutura administrativa, o que teria contribuído para desvirtuar os objetivos da atuação na região” (Brito, 2001, p. 145).

Por outro lado, não se pode esquecer de que, no início da década de 60, a economia brasileira se encontrava envolta pela crise do nacional-desenvolvimentismo, reforçando o elemento de instabilidade do modelo de substituição de importações. Nesse sentido, a influência da conjuntura nacional impôs à região amazônica a necessidade de a mesma se rearticular em novas bases, agora cada vez mais voltadas para o apoio ao projeto de desenvolvimento nacional do Governo militar. No novo contexto, o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, agora em clima de crise de legitimidade e de disputas de ordens econômica e política, foi colocado em xeque; sendo, finalmente, substituído, em 1966, pela “Operação Amazônia”.

4 Considerações finais

No que diz respeito ainda aos anseios e objetivos mais gerais que dizem respeito à estratégia de valorização econômica da Amazônia — que iniciou no período após a Segunda Guerra Mundial e encerrou, como visto, em 1966 —, o que se pode perceber, portanto, é que ficam muito claros, pelo menos, dois de seus argumentos e diretrizes principais: por um lado, a ela se recorreu, regularmente, como instrumento de uma suposta tentativa de diminuição das desigualdades regionais (através de uma estratégia de integração nacional); e, por outro, os aspectos geopolíticos relacionados às preocupações quanto à preservação da soberania e à segurança nacional (Reis, 2001). Em ambos os casos, como se pôde perceber, o sentido concreto da estratégia, normalmente, se justificava por um discurso desenvolvimentista e, ao mesmo tempo, regionalista, que teve larga aceitação nos meios intelectuais amazônicos.

Foi nesse contexto que, finalmente, se implantou a **Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia** em 1953. Dando prosseguimento ao processo de fortalecimento de um discurso nacional-desenvolvimentista na região — então consolidado com a implantação da SPVEA —, o que se viu foi a constituição de uma nova diretriz de políticas de desenvolvimento regional, que se mostrou de maneira articulada em re-

lação a um discurso de valorização econômica da Amazônia. Com ela, por outro lado, consolidou-se também uma nova estratégia de planejamento de longo prazo para a região.

Políticas que vieram, claramente, a se contrapor, inicialmente, aos interesses imediatos de boa parte das elites interessadas apenas na manutenção da política de preços da borracha — típica de uma estratégia do período de guerra. Com a substituição do **Banco de Crédito da Borracha** (BCB) pelo **Banco de Crédito da Amazônia**, em 1950, consolidou-se, por sua vez, uma nova tendência, em que a política de crédito regional se voltou para uma ampliação de seu campo de atuação, rumo a uma estratégia de diversificação da base produtiva regional (Corrêa, 2004).

É com esse rol de novas institucionalidades que se formaram na primeira metade da década de 50, que, pode-se dizer, mais uma vez, se iniciou um novo capítulo da história institucional da Amazônia no século XX. Nesse contexto, a preocupação que parece ter orientado a formação da SPVEA no início da década de 50 e que ainda pairava, por meio da intelectualidade local inserida na elaboração das principais diretrizes da instituição, no início da década de 60 é a pergunta sobre: qual seria a maneira mais adequada de implementar uma estratégia de desenvolvimento baseada na atração de novos atores e investimentos para a região, sem que, para isso, se atingisse ou desprestigiasse a “cultura local” e os interesses das elites regionais?

Um discurso que pretendia, claramente, alcançar caminhos políticos capazes de compatibilizar um projeto de modernização nacional e regional com a manutenção do *status* político, social e econômico de suas elites tradicionais no poder. A ideia de uma suposta “dignificação cultural”, somada aos dois principais argumentos associados ao **Plano de Valorização Econômica da Amazônia**, representa, segundo essa interpretação, um aceno à preservação, à valorização e ao desenvolvimento de um determinado padrão de representação social (ou ideologia) que atribui à ideia de cultura regional amazônica um sentido privilegiado, de identidade regional. Identidade construída enquanto discurso que busca alinhar, à imagem e semelhança de suas elites, um sentimento de coesão social (e regional) amazônica. Um ideal que se fortaleceu enquanto discurso modernizador em um contexto de uma crise dos fundamentos da economia extrativista; tal como ocorreu, de maneira definitiva, com o fim dos “Acordos de Washington”, no final da Segunda Guerra Mundial.

Para isso, no entanto, fazia-se necessário justificá-lo, a partir de um plano estratégico, com o objetivo de desencadear um processo de desenvolvimento regional. Daí o casamento discursivo entre a estratégia de valorização econômica e o plano de desenvolvimento regional implantado pela

SPVEA no período após o final da Segunda Guerra Mundial. Um objetivo, portanto, que parece ser (“dos males, o menor”) uma estratégia de manutenção de algum espaço de participação econômica e política em um novo contexto político-institucional que se tornou inevitável com a crise do setor gomífero do Pós-Guerra, assim como em uma nova realidade; em que se tornou evidente a incapacidade do setor extrativista regional em dar respostas aos anseios da indústria da borracha brasileira em ascensão (Corrêa, 2004; Pinto, 1984).

Ao mesmo tempo, essa não parece ter sido uma estratégia também de cunho estritamente regionalista, como se pôde verificar. Existia um contexto de movimentação, por entre as entranhas palacianas e da burocracia federal, no sentido de consolidar uma estratégia nacionalista de busca pela superação das desigualdades regionais e pela expansão do processo de industrialização do País. Acredita-se que esse ambiente acabou por favorecer sobremaneira o movimento que se fortaleceu na primeira metade da década de 50, de estímulo ao planejamento e à formação de toda uma institucionalidade voltada para a construção de uma estratégia de desenvolvimento regional amazônico.

Foi toda essa estratégia que, segundo o ponto de vista aqui apresentado, entrou em definitiva crise no início dos anos 60. Em seu lugar, emergiu — com o Golpe Militar de 1964 e, mais especificamente, com a “Operação Amazônia” em 1966 — uma estratégia que, por fim, colocou em xeque os interesses das elites regionais e implementou um novo modelo de desenvolvimento para a região. A transição de uma estrutura econômica e administrativa voltada para a defesa de interesses das elites regionais para uma política centralizada e comandada pelo Governo Federal (através de sua tecnoburocracia) é um dos aspectos centrais do novo cenário político e institucional amazônico, o qual levou, inevitavelmente, a um conflito de interesses federativos, que acompanhou todo o funcionamento das políticas de desenvolvimento regional nas décadas de 70 e 80.

Referências

BANCO DA AMAZÔNIA (BASA). **O Basa e o desenvolvimento da Amazônia**. Belém: DESEC, 1968.

BECKER, B. Porque a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P. de; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Org.). **50 anos de formação econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 201-228.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Plano de Valorização Econômica da Amazônia**. Relator: Senador Álvaro Adolpho. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1951a.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 5 fev. 2011.

BRASIL. Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 jan. 1953a. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. Presidente (1951-1954: G. Vargas). **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1951. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1951b.

BRASIL. Presidente (1951-1954: G. Vargas). **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1952. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

BRASIL. Presidente (1951-1954: G. Vargas). **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1953. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1953b.

BRASIL. Presidente (1951-1954: G. Vargas). **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1954. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.

BRESSER-PEREIRA. L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRITO, D. C. de. **A Sudam e a crise institucional do desenvolvimento na Amazônia**. Belém: Editora do NAEA, 1998. (Paper do NAEA, n. 96).

BRITO, D. C. de. **A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia**. Belém: Editora do NAEA, 2001.

CANO, W. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, M. C. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 93-120.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1985.

COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CORRÊA, R. R. Basa: seis décadas de mudança institucional. In: MENDES, A. (Org.). **Amazônia, terra & civilização**. Belém: Banco da Amazônia, 2004. p. 553-615.

D'ARAÚJO, M. C. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 19, jun. 1992. p. 40-55.

D'ARAÚJO, M. C. **Um panorama da política de desenvolvimento de Vargas**. [20--]. Disponível em:

<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/PoliticaDesenvolvimento>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

DEAN, W. **A luta pela borracha no Brasil**: um estudo de história ecológica. São Paulo: Nobel, 1989.

FERNANDES, D. A. **A questão regional e a formação do discurso desenvolvimentista na Amazônia**. 2011. 312f. Tese (Doutorado)—Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

FURTADO, A. T. Rômulo Almeida (1914-1988) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro. In: SZMRECSÁNYI, T.; COELHO, F. da S. (Org.). **Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007. Cap. 25.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro, 1986.

JAGUARIBE, H. **Entrevista com o Professor Hélio Jaguaribe de Mattos**. História da Ciência (Depoimentos orais realizados pelos Arquivos Históricos do CLE-Unicamp). 2005. Disponível em:

<<http://www.cle.unicamp.br/arquivoshistoricos/ehelio.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2011.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1984.

MEDEIROS, O. de. **À margem do planejamento econômico da Amazônia**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

MENDES, A. D. **Introdução ao planejamento regional brasileiro**. Salvador: Instituto de Economia e Finanças da Bahia, 1958. v. 1.

OLIVEIRA JUNIOR, A. de. Amazônia: a gênese de uma região de planejamento. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 37-53, jan./jun. 2009.

PANDOLFO, C. **Amazônia brasileira**: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais. Belém: CEJUP, 1994.

PEREIRA, P. A. **Paradoxos da burocracia**: um estudo de caso da Amazônia brasileira. 1976. 140f. Dissertação (Mestrado)—Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, D. F., 1976.

PINTO, N. P. A. **Política da borracha no Brasil**: a falência da borracha vegetal. São Paulo: Hucitec, 1984.

REIS, A. C. F. **A Amazônia e a integridade do Brasil**. Brasília, D. F.: Senado Federal, 2001.

REIS, A. C. F. A Amazônia e os problemas da projeção internacional do Brasil. In: LIMA, A. A. **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971. p. 367-381.

SANTOS, R. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (Brasil) (SUDAM). **Amazônia modelo de integração**. Belém: Sudam, 1973.

SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (Brasil) (SPVEA). **Plano de Emergência**. Belém: Falangola, 1954.

SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (Brasil) (SPVEA). **SPVEA (1954/60)**: Política de Desenvolvimento da Amazônia. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Livro, 1960a. v. 1.

SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (Brasil) (SPVEA). **SPVEA (1954/60)**: Política de Desenvolvimento da Amazônia. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Livro, 1960b. v. 2.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira**: origens e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TRINDADE, J. R. B.; OLIVEIRA, W. P. Especialização produtiva primária e meio ambiente em período recente na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 14, n. 2, p. 90-118, dez. 2011.

VIEIRA, R. M. **Celso Furtado**: reforma, política e ideologia (1950-1964). São Paulo: Educ, 2007.